

Martin Flückiger
Vogesenstrasse 39
4056 Basel
Tel./Fax +41 61 321 22 03
E-Mail: mflueckiger@magnet.ch

Benedikt Arnold, Matthias Drilling, Martin Flückiger, Marco Storni

Basel, April 2003

Kurzfassung Evaluation ‚Projekt Integration‘

Das Projekt „Integration von Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe in den regulären Arbeitsmarkt“ (im Folgenden „Projekt Integration“ genannt) startete in einer wirtschaftlich unsicheren Zeit. Zwar sank zwischen März 1997 und Oktober 2000 (Projektbeginn) die Zahl der registrierten Arbeitslosen – von saisonalen Schwankungen abgesehen – kontinuierlich (im Kanton Basel-Stadt betrug die Arbeitslosenquote im Jahre 2000 2.0%, gegenüber 4.9% im Jahre 1997), allerdings mehrten sich bereits im Verlauf des Jahres 2001 rezessive Anzeichen in der Schweiz, und für das Jahr 2002 korrigierten alle massgebenden Wirtschaftsforschungsinstitute ihre Wachstumsprognosen deutlich nach unten. So rechnet etwa die volkswirtschaftliche Abteilung der Crédit Suisse (CS) gemäss einer Ende September 2002 veröffentlichten Prognose mit Nullwachstum. Im Kanton Basel-Stadt ist die Arbeitslosenquote im Oktober 2002 auf 3.0% (Oktober 2000: 1.8%) angestiegen.¹

Einen etwas anderen Verlauf nahm die Entwicklung der Zahl der Dossiers der Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler. Sie hat sich während des vergangenen Jahrzehnts mehr als verdreifacht und stieg auch nach 1997 weiter an von 5'699 auf 6'931 Dossiers im Jahre 1999. Dieser Anstieg ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass immer mehr Klientinnen und Klienten langfristig auf Sozialhilfe angewiesen sind, also nicht bloss zur Überwindung einer vorübergehenden Notlage. Die Sozialhilfe wurde so zum Auffangnetz von Menschen, die aus unterschiedlichen Gründen aus dem Arbeitsprozess ausgeschieden sind und denen es nicht gelang, im regulären Arbeitsmarkt wieder Fuss zu fassen. Eine Studie (Aeppli, 1999) hat ergeben, dass zum Zeitpunkt der Datenerhebung (Dezember 1998 bis Februar 1999) rund

¹ KIGA Basel-Stadt: Monatsbericht Oktober 2002, Basel 2002.

3000 Klientinnen und Klienten in Basel dieser Kategorie zuzurechnen waren.² Die interne Statistik der Sozialhilfe Basel weist zwar eine wesentlich geringere Zahl von Klientinnen und Klienten mit Unterstützungsgrund „Arbeitslosigkeit“ aus, kommt aber immerhin auch noch auf 1'800 Personen, die dieser Kategorie zuzurechnen sind.

Schon vor Inkrafttreten des neuen Sozialhilfegesetzes hatten das Kantonale Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA), die Sozialhilfe (damals noch Fürsorgeamt) und das Wirtschafts- und Sozialdepartement im März 1999 gemeinsam das Pilotprojekt Kooperation initiiert. Das Pilotprojekt hatte zum Ziel, Massnahmen zur Integration von Langzeitarbeitslosen respektive Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe in den regulären Arbeitsmarkt zu entwickeln und zu erproben. Die Resultate waren ermutigend: Nach zweijähriger Projektdauer hatten mehr als die Hälfte aller Teilnehmenden eine unbefristete Stelle im regulären Arbeitsmarkt.³

1 Projektbeschreibung

Vor diesem Hintergrund initiierte die Sozialhilfe der Stadt Basel das Projekt „Integration von Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe in den regulären Arbeitsmarkt“ (im Folgenden „Projekt Integration“ genannt). Dieses verfolgte laut Projektbeschreibung⁴ das Ziel, im Zeitraum von 18 Monaten mindestens 200 Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler in den regulären Arbeitsmarkt zu integrieren. Als Zielgruppe wurden Klientinnen und Klienten definiert, welche die Kriterien „arbeiten wollen“ und „arbeiten können“ erfüllen.

Die Integration in den Arbeitsmarkt sollte in erster Linie durch gezieltes Coaching und – soweit erforderlich – durch den Einsatz zusätzlicher Massnahmen erfolgen. Als zusätzliche Instrumente wurden definiert:

- (a) Der Besuch von Kursen, Aus- und Weiterbildungsprogrammen
- (b) Der Besuch von Arbeits- und Einsatzplätzen (vorübergehende Beschäftigung)
- (c) Die Beschäftigung mit Bildungs- und Förderungsanteil (Praktika und Hospitanzen)

Um das Ziel von 200 erfolgreichen Vermittlungen zu realisieren, sollten laut Projektbeschreibung innert sechs Monaten 600 Personen, welche die oben erwähnten Kriterien erfüllen, an externe Coaching-Programme vermittelt werden. Die Auswahl der teilnehmenden Personen erfolgte durch die interne Fachstelle für Arbeit und Integration (FA&I). Die Sozialhilfe ging davon aus, dass rund ein Drittel der Teilnehmenden durch die Teilnahme am Projekt wieder eine Stelle finden. Sie stützte sich bei dieser Annahme auf die Erfahrungen anderer Sozialhilfestellen (z.B. Zürich, Projekt Maatwerk). Projektbeginn war der 1. November 2000. Die Projektdauer wurde auf 18 Monate festgelegt.

Mit der Umsetzung der Massnahmen hat die Sozialhilfe der Stadt Basel drei Unternehmen beauftragt, die im Bereich der Integration von Erwerbslosen in den ersten Arbeitsmarkt über

² Aeppli, Daniel C.: Arbeit und Bildung für Fürsorgebezügler – Klärung des Handlungsbedarfes anhand einer Befragung der Betroffenen. Schlussbericht im Auftrag des Fürsorgeamtes der Stadt Basel, Arbeitsgruppe Arbeit und Beschäftigung. Juni 1999.

³ Arnold, Benedikt und Flückiger, Martin: Evaluation des Projekts „Kooperation“ nach zweijähriger Projektdauer, Bericht zuhanden des KIGA Basel-Stadt, Mai 2001. Siehe auch: Dieselben: Evaluation des Projekts „Kooperation“, Schlussbericht zuhanden des KIGA Basel-Stadt, Mai 2000.

⁴ Fürsorgeamt der Stadt Basel: Projekt „Integration von Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe in den regulären Arbeitsmarkt“, Basel, August 2000.

Erfahrungen verfügen: den Verein zur beruflichen Neuorientierung „Kiebitz“, „Overall“ und das Projekt „Kooperation“. Alle drei beteiligten Coaching-Programme bieten einen Standortbestimmungskurs an, der bei Kooperation und Overall vier Wochen dauert, bei Kiebitz während vier Einzeltagen absolviert wird. Unterschiede bestehen bezüglich des internen Angebots. Während Overall über eine breite Palette an Beschäftigungsplätzen verfügt, setzen Kooperation und Kiebitz vor allem auf Praktika im regulären Arbeitsmarkt und bieten nur wenige (Kiebitz) oder gar keine (Kooperation) Integrationsarbeitsplätze an. Kooperation hat überdurchschnittlich häufig Bildungsmaßnahmen in die Wege geleitet.

Die Bezahlung der Coaching-Programme Kiebitz und Overall erfolgte grösstenteils auf Provisionsbasis. Prämien in verschiedener Höhe wurden ausbezahlt bei (1) Aufnahme eines Klienten in das Coaching-Programm, (2) Abschluss eines Arbeitsvertrages und (3) dauerhafter Integration gemäss den Kriterien einer erfolgreichen Vermittlung, sowie (4) bei Erreichen des Projektziels (Erfolgreiche Vermittlung von einem Drittel aller zugewiesener Personen). Kooperation ist eine vom KIGA Basel-Stadt und der Sozialhilfe der Stadt Basel gemeinsam getragene Institution. Bei ihr erfolgte die Bezahlung nicht auf Provisionsbasis.

Als erfolgreich vermittelt gilt eine Person dann, wenn sie mindestens 6 Monate lang mit einem versicherungspflichtigen Arbeitsvertrag im regulären Arbeitsmarkt in ungekündigter Stellung steht und ein orts- oder branchenübliches Monatsgehalt bezieht. Teilzeitarbeitsverträge gelten nur dann als erfolgreiche Integration, wenn die Erwerbsfähigkeit der vermittelten Personen entsprechend eingeschränkt ist oder das erzielte Erwerbseinkommen mindestens so hoch ist wie der erweiterte Existenzbedarf gemäss SKOS-Richtlinien.

2 Projektänderungen

Das Ziel von 600 Zuweisungen in die Coaching-Programme konnte nicht erreicht werden. Auch die mit Kiebitz und Overall vereinbarte Zahl von je 150 Personen musste nach unten korrigiert werden. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Erstens schätzte man das Potenzial von Klientinnen und Klienten, welche die beiden Kriterien „arbeiten wollen“ und „arbeiten können“ erfüllen, vermutlich zu hoch ein. Zweitens erwiesen sich die vordefinierten Bedingungen zur Teilnahme am Projekt als nicht immer den Lebensrealitäten der Klientinnen und Klienten adäquat. Deshalb erwiesen sich die Coaching-Programme für zahlreiche Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger als nicht geeignet. Drittens weist vieles darauf hin, dass die Sozialberaterinnen und Sozialberater das Potenzial möglicher Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht ausschöpfen konnten, da die interne Umstrukturierung der Sozialhilfe sie stark in Anspruch nahm.

So konnte die Sozialhilfe der Stadt Basel den drei Coaching-Programmen Overall, Kiebitz und Kooperation insgesamt 207 Klientinnen und Klienten zuweisen. Dies sind deutlich weniger Teilnehmende als mit Kiebitz und Overall vertraglich vereinbart. Einzig bei Kooperation verliefen die Zuweisungen planmässig.

Die Sozialhilfe der Stadt Basel hat im Verlauf des Projekts einige Änderungen vorgenommen. So wurden die Projektdauer verlängert und neue Instrumente zur Verfügung gestellt. Als Kompensation für die nicht planmässig erfolgten Zuweisungen konnten die Coaching-Programme das volle Kontingent an zusätzlichen Massnahmen in Anspruch nehmen. Auch kam die Sozialhilfe den Coaching-Programmen bezüglich Nachweises einer erfolgreichen Vermittlung (Arbeitsvertrag) entgegen.

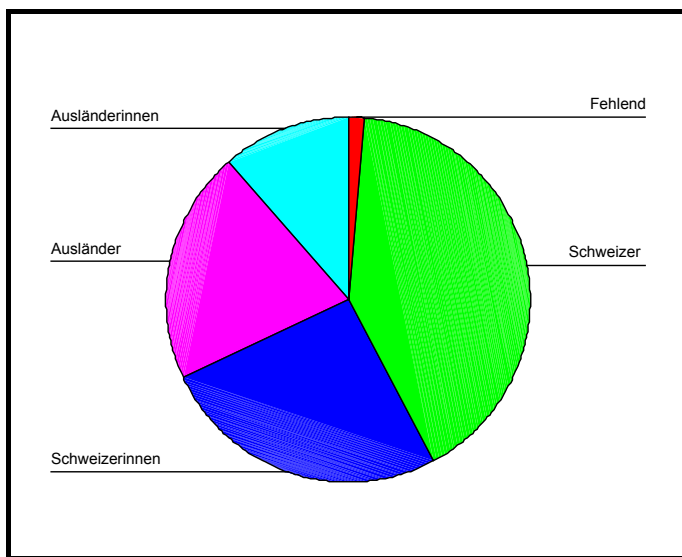
Das Evaluationsteam, das für den nun vorliegenden Schlussbericht verantwortlich zeichnet, wurde von der Sozialhilfe der Stadt Basel am 15. Dezember 2000 mit der Evaluation beauf-

trägt. Die Aussagen des Berichtes stützen sich im wesentlichen auf zwei methodische Vorgehensweisen: der Auswertung von Fragebögen, mit denen sozio-demographische Informationen über die teilnehmenden Personen sowie Daten über den Verlauf des Coaching-Prozesses erfasst wurden, und der Auswertung von Leitfadengesprächen mit den Verantwortlichen der Coaching-Programme, den Coachs selbst und der FA&I.

3 Zielgruppe

Die Zuweisung der Klientinnen und Klienten zu den einzelnen Programmen erfolgte laut Aussagen der Verantwortlichen der FA&I nicht merkmalspezifisch, mit einer Ausnahme: Fremdsprachige Frauen nicht-schweizerischer Nationalität wurden mehrheitlich Kooperation zugewiesen, da Kooperation einen extra auf diese Zielgruppe zugeschnittenen Kurs anbietet. An Kiebitz wurden 97 Personen, an Overall 60 und an Kooperation 48 Personen zugewiesen. Versuchen wir auf Grundlage der Fragebogenauswertung eine Charakterisierung der am Projekt beteiligten Personen, so können wir folgendes festhalten:

Zwei Drittel der Teilnehmenden waren Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Unter den ausländischen Personen waren überwiegend Personen mit türkischer und italienischer Nationalität mit einem Niederlassungsausweis. Aus dem ehemaligen Jugoslawien nahmen nur wenige Personen am Projekt teil.



Das Projekt erreichte Männer (62%) stärker als Frauen (38%), während in der Sozialhilfe Männer und Frauen je etwa zu gleichen Teilen vertreten sind. Ins Projekt aufgenommen wurden am meisten Männer schweizerischer Staatsbürgerschaft (41%). Insbesondere Frauen nicht-schweizerischer Nationalität waren nur wenige vertreten (11%).

Stellung im Haushalt	Männer	Frauen	Gesamt
Alleinlebende/-r	77 61.60%	30 39.47%	107 51.69%
Ehemann, Ehefrau	25 20.00%	3 3.95%	28 13.53%
Alleinerziehende/-r	4 3.20%	37 48.68%	41 19.81%
Sohn, Tochter, Stiefsohn, Stieftochter, Schwiegersohn, Schwiegertochter	10 8.00%	3 3.95%	13 6.28%
Vater, Mutter, Stiefvater, Stiefmutter, Schwieger-	5 4.00%	3 3.95%	8 3.86%

vater, Schwiegermutter						
Sonstige	4	3.20%	0	0.00%	4	1.93%
Keine Angaben					6	2.90%
Gesamt	125	100.00%	76	100.00%	207	100.00%

Rund die Hälfte der Personen waren alleinstehend (52%). Jede fünfte am Projekt beteiligte Person oder beinahe jede zweite am Projekt beteiligte Frau (49%) war eine alleinerziehende Mutter. Traditionelle Familienväter waren wenige im Projekt anwesend (20%), Familienmütter praktisch gar nicht (4%).

Die Teilnehmenden waren durchschnittlich 42 Jahre alt. Der Anteil der unter 25-Jährigen, also solcher Personen, die am Beginn ihrer Berufsbiographie stehen, war mit 6,9 Prozent geringer als der Anteil der Altersgruppe in der Gesamtgruppe der Sozialhilfe beziehenden Personen. Es lässt sich bei den jüngeren Teilnehmerinnen und Teilnehmern (20-29 Jahre, 14%) ein negativer Trend ausmachen: 80% der jüngeren Personen besitzen keine berufliche Qualifikation. Viele waren noch nie über eine längere Zeit in einem Beruf erwerbstätig. Auch der Anteil derjenigen Personen, welche die Lehre abgebrochen haben, ist gross. Anders hingegen sieht es bei den Personen über 50 Jahre (25%) aus, wo knapp zwei Drittel über einen Lehrabschluss verfügen.

Insgesamt verfügten die Personen, die am Programm teilnahmen, über eine solide Grundschulausbildung, die in der Schweiz oder im Ausland besucht wurde. 43% der Personen verfügten über einen Lehrabschluss, 41% über einen Schulabschluss und 11% über einen Hochschulabschluss. Während viele der Männer über eine nachobligatorische Ausbildung (vor allem Lehre) verfügten, hatten zumeist Frauen weniger Bildungsressourcen. Generell waren die berufsspezifischen Erfahrungen bei allen Teilnehmenden gering; es zeigte sich ein Trend zur Beschäftigung in berufsfremden Bereichen (Handlanger, Dienstleistungssektor). Der Grossteil der Teilnehmenden konnte auf keine nahe zurückliegende Beschäftigungserfahrung zurückgreifen. Im Durchschnitt hatten sie vor knapp sechs Jahren zum letzten Mal im ersten Arbeitsmarkt während sechs Monaten am Stück gearbeitet und waren seit mehr als drei Jahren auf die Sozialhilfe angewiesen.

4 Projektergebnisse

Dem Projekt ist es gelungen, 28% der zugewiesenen Personen erfolgreich in den regulären Arbeitsmarkt zu vermitteln. Die Zielvorgabe von einem Drittel wurde damit knapp verfehlt. Auch hat keines der drei Unternehmen die Zielvorgabe des Projektes erreicht, einen Drittel der zugewiesenen Personen erfolgreich in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Der Anteil der erfolgreichen Vermittlungen ist bei den drei Anbietern ungefähr gleich hoch: Kiebitz erreichte einen Wert von 28%, Overall 29% und Kooperation 28%. Gut ein Drittel der Teilnehmenden war oder ist im regulären Arbeitsmarkt tätig, doch erfüllen nicht alle die Kriterien einer erfolgreichen Vermittlung.

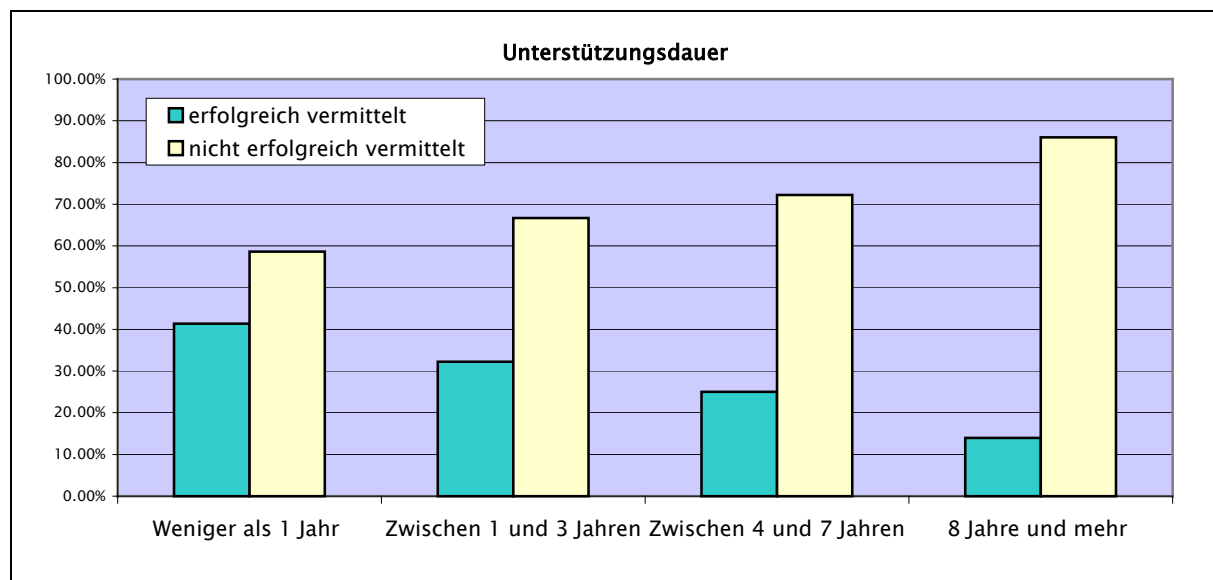
	PROJEKT			
	Kiebitz	Overall	Kooperation	Gesamt
Anzahl zugewiesene Personen	101	63	43	207
erfolgreich vermittelt nach FA&I	28 (28%)	18 (29%)	12 (28%)	57 (28%)

mit Arbeitsvertrag nach FA&I	36 (36%)	18 (29%)	16 (40%)	69 (34%)
nicht vermittelt	74 (72%)	44 (71%)	31 (72%)	149 (72%)

Insgesamt haben 102 (49%) Teilnehmende die gesamte Projektdauer von 18 Monaten absolviert, 98 Personen (47%) haben das Projekt vorzeitig abgebrochen, wurden von den Coachs ausgeschlossen oder es wurde vorzeitig eine andere Lösung gefunden, wie z.B. Eintritt in den ergänzenden Arbeitsmarkt, IV-Abklärung, stationäre Therapie etc. 7 (3%) Personen unterbrechen das Projekt, bei ihnen wird das Projekt noch fortgesetzt. Von den 102 Personen, welche die gesamte Projektzeit absolvierten oder die derzeit noch im Projekt sind, waren beinahe 60% arbeitstätig und 47% konnten erfolgreich in den regulären Arbeitsmarkt vermittelt werden.

5 Ergebnisse der Fragebogenauswertung

Als sehr wichtig für Erfolg oder Misserfolg erwiesen sich die Faktoren Dauer der Unterstützung und Absenz vom Arbeitsmarkt. Je länger eine Person Sozialhilfe bezogen hat und keiner Erwerbsarbeit mehr nachgegangen ist, desto geringer sind die Chancen einer Integration in den regulären Arbeitsmarkt. Bei Männern fällt dieser Faktor stärker ins Gewicht als bei Frauen. Auffallend ist auch der Sachverhalt, dass der Anteil erfolgreicher Vermittlungen bei Personen, die in ein familiäres Umfeld integriert sind, höher ist als bei Alleinstehenden. Andere sozio-demographische Merkmale wie Staatsangehörigkeit, Alter, Geschlecht und Bildung hingegen wirkten sich nicht signifikant auf die Vermittelbarkeit aus. Alleinerziehende schlossen überdurchschnittlich häufig (zu 48%) einen Arbeitsvertrag ab, doch nur 36% aller Alleinerziehenden erfüllen die Kriterien einer erfolgreichen Vermittlung.



Viele erfolgreich vermittelte Personen arbeiten in Berufen, die nur geringe Qualifikationen erfordern (67%). Diese finden sich am häufigsten im Gastgewerbe, im Transportwesen und in der Reinigung. Dementsprechend tief ist der monatliche Durchschnittslohn. Auf der anderen Seite konnten allerdings knapp ein Drittel der Personen wieder in ihrem angestammten Berufsfeld einsteigen.

Bei allen Coaching-Programmen erwies sich der Standortbestimmungskurs als wirksames Diagnoseinstrument. Personen, die den Standortbestimmungskurs regulär beendeten, verweilten wesentlich länger im Projekt und konnten häufiger erfolgreich vermittelt werden als Personen, die den Kurs vorzeitig abbrechen oder gar nicht absolvierten.

Insgesamt kamen 142 Kurse, Aus- oder Weiterbildungen bei 96 Personen zur Anwendung. Alle beantragten Kurse, Aus- oder Weiterbildungen wurden von der Fachstelle bewilligt. Etwas weniger als die Hälfte der Teilnehmenden im Projekt nahmen ein Bildungsangebot in Anspruch. Rund drei Viertel der eingesetzten Bildungsangebote können pauschalisierend als Basiskurse angesehen werden, um vorhandene Faktoren zu stärken und bestehendes Wissen wieder aufzufrischen. Bei etwas mehr als einem Viertel der Bildungsangebote handelt es sich um zertifizierte Ausbildungen oder Weiterbildungen, so zum Beispiel der Pflegehelferkurs, die Ausbildung zum Web Publisher oder zum Taxifahrer. Diese kamen zu etwa gleichen Teilen sowohl bei bereits gut ausgebildeten Personen zum Zuge als auch bei Personen, die keine oder bloss geringe Ausbildungen hatten oder auf ihrem angestammten Beruf nicht mehr tätig sein können.

Bildungsangebote		PROJEKT			
		Kiebitz	Overall	Kooperation	Gesamt
Ja	Anzahl	38	31	27	96
	In %	37.3%	50.0%	62.8%	46.4%
Nein	Anzahl	63	31	16	110
	In %	62.7%	50.0%	37.2%	53.6%
Gesamt	Anzahl	101	62	43	206
	In %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Insgesamt absolvierten 66 Personen (32%) einen Arbeitseinsatz im geschützten oder im regulären Arbeitsmarkt. Bei Kiebitz absolvierten nicht ganz ein Drittel der Personen ein Arbeitspraktikum, sogenannte Hospitanzen. Kiebitz kann unter anderem hierfür auf Angebote von angegliederten Unternehmen zurückgreifen, welche Möglichkeiten für Praktika bieten. Gleichzeitig kamen auch Hospitanzen und Praktika bei externen Wirtschaftsbetrieben zum Zuge. Overall setzte bei beinahe der Hälfte (45%) der am Projekt teilnehmenden Personen einen Arbeitseinsatz ein. Overall bietet selbst eine Reihe von Arbeitsplätzen im geschützten Arbeitsmarkt an, um gewisse Grundqualifikationen bei der ihnen zugewiesenen Klientel einzuüben. Dieses eigene Produktangebot kam bei Overall denn auch besonders stark zum Zuge. Kooperation setzte dagegen Arbeitseinsätze nur sporadisch ein, nämlich bei 14% der Teilnehmenden. Kooperation nahm als einziger Anbieter auch ein Produkt eines anderen Anbieters in Anspruch und griff auf die geschützten Arbeitsplätze bei Overall zurück.

Arbeitseinsatz		PROJEKT			
		Kiebitz	Overall	Kooperation	Gesamt
Ja	Anzahl	32	28	6	66
	In %	31.4%	45.2%	14.0%	31.9%

Nein	Anzahl	69	34	37	140
	In %	68.6%	54.8%	86.0%	68.1%
Gesamt	Anzahl	101	62	43	206
	In %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Unterschiede zwischen den beteiligten Coaching-Programmen lassen sich in Bezug auf die Gewichtung und den Einsatz der zusätzlichen Instrumente erkennen. Die unterschiedlichen Strategien der drei Unternehmen wirkten sich aber kaum auf das Resultat aus. Keine der angewandten Strategien erwies sich als erfolgversprechender als die anderen. Statistisch lässt sich kein Zusammenhang zwischen dem Einsatz zusätzlicher Instrumente (Bildungsmassnahmen, Praktika) und der erfolgreichen Vermittlung von Personen feststellen. Die Ergebnisse lassen keine Rückschlüsse darüber zu, welche Strategie mehr Erfolg verspricht.

Zwar haben Personen, die ein Bildungsangebot oder einen Arbeitseinsatz durchlaufen haben, deutlich häufiger einen Arbeitsvertrag abgeschlossen als Personen, die keine zusätzlichen Instrumente beanspruchten. Etliche Personen mit Arbeitsvertrag erfüllten aber nicht die Kriterien einer erfolgreichen Vermittlung. Die Coachs selbst weisen den Faktoren Standortbestimmung, gestärktes Selbstvertrauen und Motivationssteigerung den höchsten Stellenwert für die erfolgreiche Vermittlung einer Person zu.

Rund die Hälfte aller zugewiesenen Personen hat das Projekt vorzeitig abgebrochen. Nicht Erscheinen zu vereinbarten Terminen war der häufigste Abbruchgrund, gefolgt von psychischen Problemen, Suchtproblematik und Schulden. Bei denjenigen Personen, die das Projekt regulär beendeten, standen primär fehlende Berufserfahrungen und fehlende berufliche Qualifikationen einer erfolgreichen Vermittlung im Wege. Diese treten oftmals in Korrelation mit fehlender Eigeninitiative und ungenügender Motivation auf. Bei Alleinerziehenden wirkte sich das Fehlen geeigneter Kinderbetreuungsplätze erschwerend auf die Stellensuche aus.

6 Ergebnisse der Leitfadengespräche mit den Coachs

Coaching im Sozialhilfebereich ist ein neues Handlungsfeld und wirft verschiedene Fragen auf, die derzeit noch nicht abschliessend beantwortet sind. So ist es schwierig, eine Grenze zwischen Coaching im strengen Sinne und weiterführenden psycho-sozialen Massnahmen zu definieren. Die Coachs berichten, dass bei vielen zugewiesenen Personen das Thema Arbeit zunächst gar nicht habe angegangen werden können, da andere Probleme im Vordergrund gestanden hätten. Hingegen seien die Chancen auf eine dauerhafte Integration in den regulären Arbeitsmarkt bei solchen Personen hoch, die die persönlichen Voraussetzungen (Grundqualifikationen wie Tagesstruktur, Zuverlässigkeit, Selbstbewusstsein etc.) mitbringen und sich auf den Coachingprozess einlassen. Als entscheidend für den Vermittlungserfolg wird eine kurze Dauer der Absenz vom Arbeitsmarkt bezeichnet.

Als problematisch beurteilen die Coachs die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Das Klima sei „rauer“ geworden. Immer weniger Unternehmen seien bereit, ein Stück soziale Verantwortung wahrzunehmen. Es fehle an Praktikumsstellen, und erst recht an der Bereitschaft, Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe dauerhaft einzustellen.

Alle Verantwortlichen der drei Coaching-Programme legen grossen Wert auf internen Erfahrungsaustausch. Zwischen den einzelnen Unternehmen hat ein solcher Erfahrungsaustausch jedoch kaum stattgefunden. Eine „gesunde Konkurrenz“ habe sich nicht entwickelt, Syner-

gien seien noch nicht genutzt worden, meinen die Coachs. Schwierig in einzelnen Details, doch grundsätzlich positiv wird die Zusammenarbeit mit der Fachstelle FA&I beurteilt.

Teilweise kritisiert wurden die Rahmenbedingungen des Projekts. Auf Leitungsebene der Coaching-Programme wird die Bezahlung vorwiegend auf Provisionsbasis zwar nicht grundsätzlich, aber in der hier praktizierten Form als problematisch beurteilt. Die Coachs halten die zeitlichen Vorgaben für viele zugewiesene Personen für unrealistisch. Auch die Kriterien einer erfolgreichen Vermittlung seien zu eng gefasst. Zudem müsse der Abklärung, welche Personen überhaupt für ein derartiges Projekt geeignet sind, grösseres Gewicht beigemessen werden.

Als Ganzes beurteilen die Coachs das Projekt als positiven ersten Schritt. Für die Zukunft würden sie sich flexiblere, auf die Bedürfnisse der jeweiligen Personen zugeschnittene Vorgaben wünschen.

7 Kosten

Die Gesamtkosten des Projekts Integration belaufen sich auf rund Fr. 1.5 Mio. und übersteigen damit die auf der Berechnungsgrundlage des Wirtschafts- und Sozialdepartements (WSD) zu erwartenden Einsparungen der Sozialhilfe bei weitem. Das WSD geht davon aus, dass die Sozialhilfe pro erfolgreiche Vermittlung mindestens Fr. 16'000 einspart. Dieser Zahl liegt die Annahme zugrunde, dass die Sozialhilfe pro Person und Monat durchschnittlich Fr. 2'000 an Unterstützungsgeldern entrichtet. Das ergibt bei einer erfolgreich vermittelten Person, die sechs Monate in ungekündigter Stellung ist (mit zweimonatiger Kündigungsfrist) Einsparungen von acht Mal Fr. 2'000, also Fr. 16'000. Bei einem Anteil erfolgreicher Vermittlungen von 50% reduzieren sich die Einsparungen auf Fr. 8'000 pro teilnehmende Person. Dieser Betrag wird als Höchstgrenze der Kosten pro Teilnehmerin und Teilnehmer an einer individuellen Fördermassnahme (Coaching) festgelegt. Für die Sozialhilfe ergibt sich ein „Fehlbetrag“ von über 600'000 Franken. Allerdings muss dieses Resultat in mehrfacher Hinsicht relativiert werden. Einerseits trieb die von der Sozialhilfe angebotene Kompensation für die nicht planmässig erfolgten Zuweisungen die Kosten in die Höhe. Andererseits beruhen die Berechnungen des WSD auf Annahmen, die nur grobe Annäherungswerte bezüglich der Einsparungen der Sozialhilfe erlauben. Eine Vollkostenrechnung war auf Grund der uns zur Verfügung stehenden Daten nicht möglich. Und nicht zuletzt gilt es einen weiteren Punkt zu berücksichtigen: Sollten die erfolgreichen Vermittlungen sich als nachhaltig erweisen und die minimale Dauer von acht Monaten (6 Monate in ungekündigter Stellung plus zwei Monate Kündigungsfrist) übersteigen, erhöhen sich die Einsparungen der Sozialhilfe dementsprechend.

Aufgrund der erwähnten Verzerrungen in der Gesamtrechnung war es uns nicht möglich, eine seriöse Kosten-Nutzen-Analyse zu machen.

8 Empfehlungen

a) Coaching im Sozialhilfebereich

Der Begriff Coaching ist definiert als begleitende und beratende, ressourcenorientierte Unterstützung einer Person in einem Prozess. Erfolgversprechendes Coaching setzt einerseits ein Vertrauensverhältnis zwischen Coach und gecoachter Person, andererseits eine grosse Übereinstimmung hinsichtlich der anzustrebenden Ziele voraus. Beim Coaching im Sozialhilfebereich sind beide Voraussetzungen nicht von vornherein gegeben. Die Klientinnen und Klienten wählen ihren Coach nicht selber. Auch klafft oft eine Kluft zwischen den Berufswünschen der Klientinnen und Klienten und den eigenen Ressourcen respektive der Realität des

Arbeitsmarkts. Kennzeichnend für Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger ist, dass sie sich (meistens) *nicht* in einem Arbeitsprozess befinden. Die Rolle des Coachs ist daher weniger die eines Prozessbegleiters als die eines Prozessinitiators – eine Aufgabe, die eigentlich nicht unter den Begriff „Coaching“ fällt.

Wir empfehlen der Sozialhilfe der Stadt Basel:

- dem Spannungsfeld zwischen Coaching und Beratung mehr Aufmerksamkeit zu schenken und den Klientinnen und Klienten Coaching nur dann zu empfehlen, wenn die Voraussetzungen für einen erfolgversprechenden Coachingprozess gegeben sind.
- zu prüfen, inwieweit eine freie Wahl des Coachs durch die Klientinnen und Klienten eingeführt werden kann, etwa indem diese nicht einem Coaching-Programm zugewiesen werden, sondern mit einem Gutschein ausgerüstet den Coachs als Auftraggeber gegenüber treten.
- unbedingt an der *freiwilligen* Teilnahme festzuhalten, da andernfalls Coaching kaum erfolgversprechend zur Anwendung gelangen kann.

b) Abklärung

Die FA&I musste vor allem in der Anfangsphase Abklärungsarbeit leisten, die eigentlich nicht in ihren Aufgabenbereich gehört. Im Verlauf des Projekts zeigte es sich zudem, dass viele zugewiesene Personen derart gravierende Defizite mitbrachten, dass ein ressourcenorientiertes Coaching vorerst nicht möglich war, sondern weiterführende psycho-soziale Massnahmen in die Wege geleitet werden mussten. Es verwundert daher nicht, dass rund die Hälfte der teilnehmenden Personen das Coaching vorzeitig abgebrochen hat.

Wir empfehlen der Sozialhilfe der Stadt Basel:

- der Abklärung der Klientinnen und Klienten sowohl an der Schnittstelle Sozialberatung/FA&I wie auch an der Schnittstelle FA&I/Coachingprogramme grössere Beachtung zu schenken. Um sicher zu stellen, dass die in Frage kommenden integrativen Massnahmen den Lebensumständen der Klientinnen und Klienten entsprechen, empfehlen wir die Etablierung eines einheitlichen Diagnoseinstruments.
- die Fachstelle FA&I als Kompetenzzentrum für alle Fragen rund um das Thema Arbeit zu konzipieren und von andern Aufgaben zu entlasten, sodass sie sich schwerpunktmässig dem Auftrag widmen kann abzuklären, welche arbeitsintegrative Massnahme für welche Person geeignet ist.

c) Frühzeitig Massnahmen in die Wege leiten

Als signifikant für Erfolg oder Misserfolg erwiesen sich die Faktoren Dauer der Unterstützung und Absenz vom Arbeitsmarkt. Ein grosser Teil der zugewiesenen Personen wies eine sehr lange Absenz vom Arbeitsmarkt auf: Mehr als die Hälfte der Personen wurde bereits seit mehr als 3 Jahren von der Sozialhilfe unterstützt und war seit über 5,6 Jahren kein halbes Jahr mehr am Stück erwerbstätig. Je länger eine Person Sozialhilfe bezogen hat und keiner Erwerbsarbeit mehr nachgegangen ist, desto geringer sind die Chancen einer Integration in den regulären Arbeitsmarkt.

Wir empfehlen der Sozialhilfe der Stadt Basel:

- möglichst bereits zu Beginn der Unterstützung integrative Massnahmen zu prüfen resp. in die Wege zu leiten und das diesbezügliche Angebote der FA&I innerhalb der Sozialhilfe aktiv bekannt zu machen.

- die Möglichkeit einer Integration in den regulären Arbeitsmarkt bei allen in Frage kommenden Klientinnen und Klienten periodisch zu überprüfen.

d) Standortbestimmung und zusätzliche Instrumente

Der Standortbestimmungskurs erwies sich – unabhängig von seiner zeitlichen Dauer - als eines der zentralen Elemente im Coaching. Zunächst diente er den Coachingprogrammen als Abklärungs- und Diagnoseinstrument. Ausgehend von der Abklärung der beruflichen und persönlichen Situation wurde dann das weitere Vorgehen geplant. Gleichzeitig hat der Standortbestimmungskurs vielen Teilnehmenden aufgezeigt, dass ein Coaching mit der Zielsetzung ‚Vermittlung in den Arbeitsmarkt‘ zu jenem Zeitpunkt nicht ihren Bedürfnissen entsprach.

Die zusätzlichen Instrumente (Bildungsangebote, Praktika) wurden entsprechend der jeweiligen Einschätzung der Coachs und der unterschiedlichen Gewichtung durch die beteiligten Coaching-Programme angewandt. Die Ergebnisse belegen, dass die unterschiedlichen Strategien in Bezug auf den Einsatz der Zusatzinstrumente alle etwa gleich erfolgreich waren.

Wir empfehlen der Sozialhilfe der Stadt Basel:

- weiterhin die flexible Handhabung der zusätzlichen Instrumente durch die Coachs zu ermöglichen und zu fördern.
- die Palette zusätzlicher Instrumente nach Bedarf zu erweitern, wie dies beispielsweise im Bereich Schuldensanierung bereits geschehen ist.
- den Standortbestimmungskurs als wichtiges Diagnoseinstrument der Coaching-Programme zu fördern und wenn immer möglich bei künftigen Zuweisungen zu berücksichtigen.

e) Wissensmanagement

Wie im Bericht dargelegt, fand zwischen den beteiligten Coaching-Programmen kaum ein Erfahrungsaustausch oder ein Wissenstransfer statt. Mögliche Synergien etwa in den Bereichen Standortbestimmung/Diagnostik, Stellenbörse, programmspezifische Angebote konnten nur beschränkt genutzt werden.

Wir empfehlen der Sozialhilfe der Stadt Basel:

- bei der FA&I ein Wissensmanagement in Bezug auf arbeitsintegrative Massnahmen zu initiieren mit dem Ziel, spezifisches Wissen und Know how der Coachs zu sammeln und so einen Wissenstransfer über die einzelnen Coaching-Programme hinaus zu ermöglichen.

f) Kosten-Nutzen-Analyse

Mit relativ hohem finanziellem Aufwand ist es dem Projekt Integration gelungen, 28% der zugewiesenen Klientinnen und Klienten in den regulären Arbeitsmarkt zu integrieren. Wie wir im Bericht dargelegt haben, weist die Gesamtrechnung Verzerrungen auf, die eine seriöse Kosten-Nutzen-Analyse nicht möglich machen. Auf der Berechnungsgrundlage, die das Wirtschafts- und Sozialdepartement vorgeschlagen hat, ist zudem nur eine grobe Schätzung der Einsparungen der Sozialhilfe durch eine erfolgreiche Vermittlung möglich.

Ausserdem weisen wir darauf hin, dass der *volkswirtschaftliche* Nutzen der Integration von Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe in den regulären Arbeitsmarkt nur schwer zu beziffern ist. Dass Langzeitarbeitslosigkeit krank machen kann und unter Umständen Folgekosten verursacht, die nicht bei der Sozialhilfe anfallen, ist bekannt.

Wir empfehlen der Sozialhilfe der Stadt Basel:

- eine solide Datenbasis aufzubauen, die es insbesondere erlaubt, die Einsparungen der Sozialhilfe durch eine erfolgreiche Vermittlung präzise zu beziffern und so eine seriöse Kosten-Nutzen-Analyse ermöglicht.
- den Erfolg des Projekts nicht allein am Kriterium „Einsparungen der Sozialhilfe“ zu messen.

g) Rahmenbedingungen

Ob eine zugewiesene Person in den regulären Arbeitsmarkt vermittelt werden kann, hängt nicht allein von der Fähigkeit des zuständigen Coachs ab, sondern zusätzlich von einer Vielzahl externer Faktoren. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint eine Bezahlung weitgehend auf Provisionsbasis problematisch.

Die zeitlichen Vorgaben erwiesen sich bei rund 10% der zugewiesenen Personen als zu ambitiös. Vor allem für Personen, die länger dauernde Arbeitseinsätze oder Bildungsmassnahmen absolvieren, müsste die Möglichkeit bestehen, die Projektdauer zu verlängern.

Wir empfehlen der Sozialhilfe der Stadt Basel:

- die finanziellen und zeitlichen Rahmenbedingungen flexibler und im Hinblick auf die verschiedenen teilnehmenden Gruppen zielgruppenadäquater zu gestalten.
- alternative Varianten zu prüfen, die die Provision in den Rahmen einer umfassenden Finanzierungsstrategie einbetten.

h) Fehlende Arbeits- und Praktikumsstellen

Erfolg oder Misserfolg von integrativen Massnahmen hängen massgeblich von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab. Die Coachs berichten, dass das Klima auf dem Arbeitsmarkt rauer geworden sei. Nur wenige Unternehmen seien noch bereit, Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe geeignete Praktikumsplätze zur Verfügung zu stellen oder ihnen einen Arbeitsvertrag anzubieten.

Wir empfehlen der Sozialhilfe der Stadt Basel:

- bei der Gesamtbeurteilung des Projekts Integration die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gebührend zu berücksichtigen und die „Schuld“ für eine missglückte Integration nicht nur beim Individuum und dessen Integrationsbereitschaft beziehungsweise Integrationsfähigkeit zu vermuten.
- zu prüfen, inwieweit Unternehmen mit finanziellen Anreizen dazu motiviert werden könnten, Arbeitsstellen und geeignete Praktikumsplätze für Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe zur Verfügung zu stellen, und inwieweit die Akquisition solcher Stellen koordiniert werden könnte.

i) Weiterführende Angebote

Für gut zwei Drittel der zugewiesenen Personen verlief der Versuch, im regulären Arbeitsmarkt Fuss zu fassen, nicht erfolgreich. Als Hauptgründe für das Scheitern nennen die Coachs abflauende Motivation, Suchtproblematik, psychische und physische Beeinträchtigungen und Schulden, aber auch ein raueres Klima auf dem Arbeitsmarkt. Bei Alleinerziehenden erschwert das Fehlen geeigneter Kinderbetreuungsplätze die Integration in den regulären Arbeitsmarkt. Positiv fällt ins Gewicht, dass all diese Personen sich für eine Teilnahme am Projekt gemeldet und so den Wunsch nach einer Veränderung ihrer Situation unterstrichen haben. Es stellt sich die Frage, was den Personen, die ohne Stelle wieder zurück an die Sozialhilfe verwiesen wurden, angeboten werden kann, um einerseits deren soziale Integration zu fördern, andererseits deren berufliche und persönliche Ressourcen zu erhalten oder auszubauen.

Wir empfehlen der Sozialhilfe der Stadt Basel:

- ein beschränktes Angebot an Arbeitsplätzen im ergänzenden Arbeitsmarkt anzubieten, das auf freiwilliger Basis von den Klientinnen und Klienten genutzt werden kann, wobei darauf zu achten ist, dass kein „Ghetto“ entsteht und die Durchlässigkeit zum regulären Arbeitsmarkt jederzeit gewährleistet ist.
- ein Anreizmodell zu prüfen, das die unentgeltliche Mitarbeit von Klientinnen und Klienten im Nonprofitbereich oder die aktive Mitgliedschaft in Vereinen honoriert und so die soziale Integration fördert.
- auf übergeordneter Ebene einmal mehr auf das bekannte Phänomen fehlender Kinderbetreuungsplätze hinzuweisen.